



ADVOKATFIRMAET WIERSHOLM AS
Postboks 1400 Vika
0115 OSLO

Kontakt saksbehandler

Knut Ragnar Slettebø, 51568951
Knut.slettebo@statsforvalteren.no

Svar på anmodning om omgjøring av Statsforvalterens klagevedtak av 20.12.2024 – gnr. 16 bnr. 211, Boganes, Stavanger kommune – tiltakshaver: Booksauna AS

Advokatfirmaet Wiersholm har på vegne av Booksauna AS bedt om omgjøring av Statsforvalterens vedtak av 20.12.2024. Statsforvalteren tar ikke anmodningen om omgjøring til følge.

Vi viser til vedlagt omgjøringsbegjæring, mottatt av Statsforvalteren 10.03.2025. Dere ber om at Statsforvalterens vedtak av 20.12.2024 blir omgjort, slik at søknaden om midlertidig tillatelse til plassering av badstue på Boganes blir innvilget.

Vi legger til grunn at sakens faktiske side er kjent. Statsforvalteren stadfestet i vårt vedtak kommunens vedtak av 26.09.2024, hvor søknaden om midlertidig plassering av badstue ble avslått som følge av at ulempevilkåret i plan- og bygningsloven § 30-5 ikke var oppfylt.

I omgjøringsbegjæringen hevder dere at vi ikke har hjemmel til å avslå søknaden. Dere viser til at et grunnleggende trekk ved bygningsretten er at tiltakshavere har rettskrav på tillatelse dersom det ikke foreligger en «*eksplisitt avslagsgrunn i loven*». Med dette som utgangspunkt anfører dere at kommunen ikke «*etter pbl. § 30-5 [står] fritt til å avslå byggetiltak basert på skjønsmessige vurderinger [...]*».

Dere ser det slik at det ikke er uvanlig at badstuer plasseres i områder regulert til friområde. Reguleringsformålet kan da ikke være et tungtveiende moment i ulempevurderingen. Videre mener dere at bruk av badstuen er priset lavt, slik at tilbudet er tilgjengelig for mange. Om noe mener dere at badstuen understøtter formålet om å sikre området til allmenn bruk i tilknytning til uorganiserte fritidsaktiviteter. Etablering av badstuen her er også i samsvar med kommunens overordnede mål knyttet til turisme og folkehelsearbeid.

Dere mener at badstuen har begrenset påvirkning på den allmenne bruken av området. I denne sammenheng viser dere til at tiltaket opptar en liten del av det regulerte området og at vår vurdering om at badstuen kan ha en privatiserende virkning, som gjør at allmennheten vil vegre seg mer fra å



gå i området, fremstår som skjønnsmessig og svakt fundert. Dere peker blant annet på at «[b]esøkende velger i økende grad å oppholde seg i området både før og etter badstubesøket sitt, noe som har hatt og har en positiv effekt på det lokale miljøet generelt».

De som har protestert mot tiltaket, har etter deres syn vikarierende motiver. Protestene er først og fremst motivert av et ønske om å holde allmennheten borte fra området. Avslutningsvis peker dere på at det finnes andre tiltak i området med en vesentlig større privatiserende effekt enn badstuen denne saken gjelder.

Statsforvalteren besiktiget området torsdag ettermiddag 27. mars 2025.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren ønsker å bemerke at vårt vedtak er endelig og ikke kan påklages, se forvaltningsloven § 28. Etter forvaltningsloven § 35 kan klageinstansen eller annet overordnet organ likevel på visse vilkår omgjøre vedtak, blant annet dersom vedtaket er ugyldig.

Dere har i omgjøringsbegjæringen tatt opp flere ulike forhold som dere mener må lede til at vårt vedtak av 20.12.2024 er ugyldig. Vi vil gjennomgå de ulike anførslene nedenfor.

Statsforvalteren har i vårt vedtak tatt følgende utgangspunkt for vurderingen av om ulempevilkåret er oppfylt:

«Hovedbestemmelsen som regulerer oppføring av bygninger som skal plasseres for en kortere periode enn to år, er pbl. § 30-5. Det fremgår av bestemmelsens første setning at midlertidige bygninger som omsøkt badstue ikke må plasseres slik at de «hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene».

Hvorvidt et tiltak fører til vesentlig ulempe for omgivelsene, må avgjøres på bakgrunn av en bred helhetsvurdering hvor «all tilgjengelig informasjon om stedet tas i betraktning», se Rt. 2008 s. 1180 avsnitt 31. I rundskriv H-09/05 punkt 3.2 er det vist til at relevante momenter i vurderingen blant annet vil være om tiltaket blokkerer ferdsel og beslaglegger arealer som skal være åpne for alle, som for eksempel badeplasser eller andre friområder. Er området regulert, vil det videre være grunn til å trekke inn hensynene som ligger bak arealformål, hensynssoner og bestemmelser i vurderingen, se Planjuss nr. 1/2012 side 29-30.»

Statsforvalteren ser det slik at vi her har tatt et riktig utgangspunkt for vurderingen. Hvorvidt ulempevilkåret er oppfylt, må avgjøres på bakgrunn av en bred helhetsvurdering hvor all tilgjengelig informasjon om stedet tas i betraktning. Det må «utøves et bredt skjønn», slik Høyesterett understreker i Rt. 2008 s. 1180 avsnitt 31. Statsforvalteren kan ikke se at man ved plan- og bygningsloven av 2008 tok sikte på å innsnevre vurderingstemaet. Tvert imot er ordlyden i den nye loven «valgt bevisst for at kommunen skal gis spillerom ved begrunnelsen for å avslå plasseringen av bestemte tiltak», se Innjord og Zimmermann (2020), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, side 952, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 250.

Statsforvalteren ser det videre ikke som tvilsomt at det i ulempevurderingen er grunn til å legge vekt på hvordan området er regulert, og i hvilken grad arealformålet fortsatt har aktualitet. Disse forholdene vurderte vi slik i vedtaket:



«Saken her gjelder tiltak i et område som er regulert til Friområde på land og Badeområde i sjø. Dette er arealformål som er ment for avgrensede arealer som skal tilrettelegges for allmennhetens uhindrede rekreasjon og opphold, se Miljøverndepartementets veileder T-1381 side 39. For å legge til rette for rekreasjon og opphold er det på plankartet tegnet inn en turvei som går rett nord for tiltaksområdet, se figur 2. Det fremgår videre av reguleringsplanen § 1 at formålet med planen er å «sikre friområde til bruk i tilknytning til uorganiserte fritidsaktiviteter». Reguleringsplanen legger altså opp til bruk av planområdet til friluftslivsaktivitet for allmennheten, primært i form av turgåing og bading.

Områdets verdi som friluftsområde ble i 2018 kartlagt som en del av friluftslivkartleggingen til Rogaland fylkeskommune. Tiltaksområdet inngår her i Boganeset friareal. Av områdebeskrivelsen fremgår det at det i det kartlagte området er «gruset sti, større trær og skjærgård», og at «[o]mrådet er en del av et større turstinnettverk». Boganeset friareal er i kartleggingen gitt områdeverdi Svært viktig friluftslivsområde. Dette tilsier at området har stor verdi for friluftsliv, og at hensynene som ligger bak reguleringen til Fri- og Badeområde, gjør seg gjeldende med styrke. At området har en klar verdi for allmennhetens rekreasjon og opphold, synes heller ikke bestridt av tiltakshaver. I skriv vedlagt e-post av 04.12.2024 skriver nemlig tiltakshaver blant annet at området «opplever allerede betydelige og kontinuerlige menneskelige aktiviteter, inkludert båtfart, fritidsfiske, bading, SUP (stående padling), og annen vannsport».

Friluftslivskartleggingen av Boganeset friareal som vi viste til i vedtaket, gjaldt et større område på i overkant av 100 dekar. Grusstien som er nevnt i kartleggingen, går ikke over til Sundsholmen hvor badstuen er søkt plassert, men fortsetter videre nordover i en rundløype. Det meste av allmennhetens ferdsel i området vil trolig være knyttet til grusstien. For å komme ut på Sundsholmen kan man enten gå langs veien Boganes eller langs traséen markert som turvei i plankartet. Denne turveien er sparsomt opparbeidet og er lite egnet for ferdsel med eksempelvis sykkel eller barnevogn. Dette tilsier at det er betydelig mindre ferdsel her enn langs grusstien. Samtidig fremstår området som idyllisk og med klare naturkvaliteter. Rett nord for hvor badstuen er søkt plassert, er det en benk hvor man kan sette seg ned og se utover Gandsfjorden.



Figur 1 Ortofoto (2024), hentet fra temakart-rogaland.no

Etter Statsforvalterens syn innebærer det ovennevnte at mesteparten av ferdselen ved Boganeset vil bli kanalisert utenom området hvor badstuen søkes plassert. Standard og plassering av turstien langs sørsiden av Sundsholmen tilsier at stien har en forholdsvis lav bruksintensitet, men er ikke til hinder for at området har klare friluftslivskvaliteter som reguleringsplanen tar sikte på å verne om. Statsforvalteren ser det slik at måten kommunen har valgt å opparbeide turstinnettverket på, bidrar til å legge godt til rette for allmenn ferdsel, samtidig som det blir etablert en sone med lavere bruksintensitet ved tiltaksområdet. På denne måten har kommunen foretatt en balansering av hensynet til ferdsel for allmennheten på den ene siden og vern av natur og fuglevil på den andre.



Statsforvalteren vurderer det slik at plasseringen av badstuen som det er søkt om, vil kunne rokke ved den nevnte balansen. Vi viser til at badstuen legger opp til økt bruk av området. Den økte bruksintensiteten vil blant annet kunne virke forstyrrende på fuglelivet og gjøre holmene sør for Sundsholmen mindre egnede som hekkeområder for arter som makrellterne (sterkt truet), hettemåke (kritisk truet), fiskemåke (sårbar) og tjeld (nær truet). Alle disse artene er registrert hekkende på disse holmene i de senere år.¹ Det ble også oppgitt å være et hekkeområde for begge ternearter, 20-50 par, fiskemåke, tjeld og rødstilk under viltkartlegging i kommuner ved årtusenskiftet. Den gradvise utbyggingen langs Gandsfjorden gjør at resterende tilgjengelige områder får desto større verdi som habitat. Dette tilsier at det bør utvises forsiktighet med å legge til rette for tiltak som kan svekke disse områdene som hekkeområder. Statsforvalteren kan ikke se at det er dokumentert at omsøkt tiltak vil være uten betydning for holmenes verdi som hekkeområde, og føre var-prinsippet, se naturmangfoldloven § 9, tilsier da at det må legges til grunn at økt aktivitet forholdsvis tett på holmene vil ha en negativ effekt.

En av deres hovedinnvendinger mot vår vurdering synes å være at det andre steder er gitt tillatelse til oppføring av badstuer i områder som er regulert til friområde. Statsforvalteren ser det slik at det i ulempevurderingen må gjøres en konkret vurdering av det aktuelle området, og at situasjonen ikke nødvendigvis er den samme andre steder som er regulert til samme formål. I denne forbindelse peker vi på at tiltaksområdet inngår i en reguleringsplan, hvor det er tatt konkret stilling til arealutnyttelsen. Hvor et større område er avsatt til for eksempel *Grønnstruktur* i en kommuneplan, er det ikke nødvendigvis gjort like finmaskede vurderinger av arealutnyttelsen. Dette kan tilsi at det i slike saker er et noe større rom for å tillate plassering av midlertidige innretninger som badstuer.

Statsforvalteren finner det klart at plassering av en badstue som personer må betale for å oppholde seg i, vil virke begrensende for allmennhetens uhindrede rekreasjon og opphold. Vi viser til vurderingene i vedtaket:

«Når det gjelder hvordan omsøkt plassering av badstuen vil påvirke friluftslivet, er vår vurdering at tiltaket vil ha en betydelig privatiserende virkning som er egnet til å fortrenge allmennhetens bruk av området til rekreasjon og opphold. Vi viser i denne sammenheng til at tiltaket vil legge fysisk beslag på en ikke uvesentlig del av området regulert til badeplass. Ut over det areal badstuen opptar, vil videre tiltaket kunne gjøre at sonen rundt selve badstuen oppleves som tilrettelagt for brukerne av tiltaket. Dette vil igjen kunne gjøre at allmennheten vegrer seg mer fra å ferdes i området, slik at tiltaket også har en ikke ubetydelig psykisk barrierevirkning.»

Statsforvalteren mener det må regnes som en kjensgjerning at folk som ikke har betalt for å oppholde seg ved en badstue i et friområde, vil vegre seg fra å oppholde seg rundt denne. At de som betaler for badstuen ofte velger å oppholde seg i området etter besøket, slik dere peker på i omgjøringsbegjæringen, endrer ikke på dette. Statsforvalteren kan ellers ikke se at motivene til naboene som har motsatt seg badstuen, er relevant for saken. At det andre steder i området er regulert inn tiltak som har en privatiserende virkning, er heller ikke et argument for å plassere privatiserende tiltak i de delene av planområdet hvor andre interesser skal ha prioritet.

Når det gjelder parkering, følger det av reguleringsplanen § 4 at dette skal skje utenfor planområdet. Selv med kompenserende tiltakene som skissert, vil det fortsatt være mulig – og kunne fremstå som praktisk – for brukere av badstuen å parkere med bil innenfor planområdet. Statsforvalteren er på

¹ <http://www.artsobservasjoner.no/Share/ViewSightingAsTable/9705425/F0BC2C59> (lastet ned 31.03.2025)



denne bakgrunn enig med kommunen i at det var relevant å legge vekt på risiko for uønsket trafikk i avslagsvedtaket.

Statsforvalteren står etter dette fast ved at kommunens avslagsvedtak er gyldig, og at det ikke er grunnlag for å omgjøre vårt vedtak av 20.12.2024. Vi viser særlig til at hensynet til vern av naturverdier og allmenn ferdsel og friluftsliv ligger helt i kjernen av det ulempevilkåret i plan- og bygningsloven § 30-5 tar sikte på å verne om. Disse hensynene gjør seg sterkt gjeldende i denne saken. Etter en konkret vurdering finner Statsforvalteren det ikke tvilsomt at omsøkt plassering av badstuen «hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene», se plan- og bygningsloven § 30-5 første setning. Vi kan i det vesentlige tiltre kommunens begrunnelse.

Konklusjon:

Statsforvalteren har etter en gjennomgang av saken besluttet å ikke omgjøre klagevedtaket fattet 20.12.2024.

Denne avgjørelsen er ikke et enkeltvedtak, og den kan dermed ikke påklages, se forvaltningsloven § 28.

Lone Merethe Solheim (e.f.)
ass. statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Stavanger kommune
Kommunal- og distriktsdepartementet
BOOKSAUNA AS

Postboks 8001
Postboks 8112 Dep.
Jernalderveien 51B

4068 Stavanger
0032 OSLO
4041 HAFRSFJORD